

基本公共服务均等化建设中的 财政体制改革研究: 综述与展望^{* 1}

谢贞发

摘 要 推进基本公共服务均等化是新时代的重要任务,科学的财政体制安排是实现基本公共服务均等化的重要制度保障。基于此,文章立足于基本公共服务均等化建设的角度,按照学术史规律和改革进程对改革开放以来尤其是1994年分税制改革后的中国财政体制改革的研究成果进行综述。文章从国际财政联邦主义理论演进及中国财政联邦主义理论进展、财政分权改革负效应、政府间事权划分改革、省以下财政体制改革、转移支付均等化效应等方面对现有文献进行了较为全面系统的综述。在此基础上,文章总结了现有研究的不足,并以财政体制的四大基本要素(财政层级、政府间事权划分、政府间收入划分和政府间转移支付制度)为着眼点,以基本公共服务均等化为立足点,提出了未来值得研究的主要问题,以期更好地推进这一方向上的研究进展。

关键词 基本公共服务均等化; 财政体制; 综述与展望

中图分类号 F810 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2019)05-0027-07

DOI: 10.15937/j.cnki.issn.1001-8263.2019.05.004

作者简介 谢贞发,厦门大学经济学院财政系教授、博导 厦门 361005

改革开放以来,中央与地方财政关系经历了从高度集中的统收统支到“分灶吃饭”的包干制,再到分税制财政体制的变化。这些变化体现了我国为适应社会主义市场经济体制转轨所做的重大制度改革探索,它深刻地影响了中国经济发展轨迹,是“中国经济增长之谜”背后的重要制度缘由。1994年的分税制改革奠定了现行财政体制的基本框架,它有效地解决了“两个比重”(财政收入占GDP比重、中央财政收入占全国财政收入的比重)过低的问题,但由于其改革重心放在了财权财力改革上,主要导向是向上集中财权财力,且相对忽视了事权改革,这些制度缺陷使得现行财政体制仍不完善,诸多负效应日益累积,其中最主要的表现即是城乡、区域、群体基本公共服务非均等化问题。同时,1994年的分税制改革及之后的诸多改革重点都是理顺中央与省级政府之间的财政关系,而没有规范省以下财政体制,使得省以下财政关系呈现多样性和不规范性,往往是财政包干制和分税制的各种糅合体,一定程度上扭曲了基层政府的行为,固化了基本公共服务非均等化等负面效应。

党的十八大、十八届三中全会和十九大报告中都特

别强调了现代财政制度对国家治理的重要作用,强调了科学的财政体制对优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障作用。为财政体制新的改革破题,中央加快推进了中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见,并在国家《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》基础上,于2018年国务院办公厅发布了《关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》的通知。与此同时,各省也陆续推出了省以下财政事权和支出责任划分方案、基本公共服务均等化规划及基本公共服务均等化共同财政事权和支出责任划分改革方案等。

与丰富多样的改革实践相对应,学术界也对中国财政体制改革问题积累了大量的研究成果,本文主要立足于基本公共服务均等化建设的角度,按照学术史规律和改革进程对相关研究成果进行综述,并在对现有研究进行评析基础上提出未来的研究展望,以期更好地推进这一方向上的学术研究。

* 本文是国家社科基金重大项目“基本公共服务均等化建设中的地方财政体制改革研究”(18ZDA096)的阶段性成果。

一、研究综述

(一) 国际财政联邦主义理论演进及中国财政联邦主义理论进展

在国际学术界,关于政府间财政关系的理论体系被统称为财政联邦主义(Fiscal Federalism)。伴随着古典经济学的变革发展、企业理论的新突破以及制度经济学的兴起,国际学术界对政府间财政关系的研究视角和研究重心也发生了转变,对应于第一代财政联邦主义理论到第二代财政联邦主义理论的演进。

第一代财政联邦主义理论又称为古典财政联邦主义理论,是由 Hayek(1945)、Tiebout(1956)及 Oates(1972)等人发展起来的,是作为公共财政的子领域,关注的是财政体制问题,主要是从经济效率角度探讨多层级政府存在的合理性以及不同层级政府的职能划分、财权分配以及转移支付关系(Oates,1999)。第一代财政联邦主义理论强调了“用脚投票”机制(Tiebout,1956)和“分散性知识”所要求的决策权与知识对称分布的理论(Hayek,1945)对地方公共服务有效供给的意义。第二代财政联邦主义经济理论是由 Weingast、钱颖一等人基于英美早期经济增长的历史经验总结中发展起来的“市场保护型联邦主义”(Weingast,1995;1999;Montinola et al.,1995),他们将财政联邦主义理论研究视角转向解释经济增长的政治经济学基础上,认为政府间分权是保护市场、促进经济增长的重要政治基础。

中国改革开放后持续几十年的经济快速增长因缺乏产权保护和良好的法治而被国际学术界称为“中国经济增长之谜”(Xu,2011)。中国如何在这样一个看似落后的体制中实现经济快速增长,成为许多学者试图解开的“黑匣子”。第二代财政联邦主义理论学者将他们的“市场保护型联邦主义”分析框架应用于解释中国改革开放后的经济增长现实,认为中国改革开放后形成的分权型联邦主义满足了市场保护型联邦主义的基本特征,因而促进了经济增长,并利用中国的经验事实进行了多角度的论证(Montinola et al.,1995;Qian and Weingast,1996;Cao et al.,1999;Jin et al.,2005),也引发了诸多争议(Cai and Treisman,2006;杨其静和聂辉华,2008)。

与国际财政联邦主义理论研究重心的转移和中国财政体制改革实践相对应,国内大量财政体制研究文献的重心也主要集中于财政分权对经济增长的影响上,但现有实证文献的结论并不完全一致,虽然大多数文献支持了中国财政分权促进了经济增长的主流观点,但许多实证结果受到了具体研究特征的影响(谢贞发和张玮,2015)。

(二) 财政分权改革负效应研究

1994年以来,伴随着分税制财政体制改革的逐步推

进及其影响效应的日益显现,人们在分享财政分权改革所带来的经济增长红利的同时,也开始承受着其带来的诸多损害社会和谐副产品,且集中体现在城乡、区域、群体基本公共服务非均等化问题上。

1. 城乡、地区发展失衡。城市偏向的发展策略导致城乡和地区间收入差距的持续扩大(王永钦等,2007;陈斌开等,2010)。财政分权改革所带来的扭曲性竞争引发了辖区间发展失衡和地方保护主义(Young,2000;周黎安,2004;周黎安,2007),从而引起城乡、地区基本公共服务非均等化问题。

2. 生产性财政支出偏向妨碍了公共财政体制建设和向公共服务型政府转型。中国式财政分权以及基于政绩考核下的政府竞争,使得地方政府有激励增加经济建设性支出而大大压缩教育、医疗卫生等一般性公共产品的供给,产生了财政支出结构偏向问题(乔宝云等,2005;傅勇和张晏,2007;尹恒和朱虹,2011),不利于基本公共服务均等化建设。

3. 现行财政体制阻碍了户籍制度改革,“人口城市化”滞后于“空间城市化”。现有的城市发展,更多的是为扩张工业开发区进行的“城市工业化”以及推动新城建设和房地产业发展的“城市现代化”所对应的“空间城市化”,而非把城市流动人口市民化的“人口城市化”(陶然等,2013)。阻碍人的城市化看似是户籍制度实则是财政体制问题(孙红玲等,2014)。“劳动承接、户籍拒绝”,即人户分离所产生的大量流动人口的公共服务事权界定不清,财力分配不能够随着人口流动而流动,结果是财政收入与常住人口正相关,而财政支出与户籍人口正相关,使得大量城市流动人口无法享受到与户籍人口均等的基本公共服务,产生了群体间基本公共服务非均等化问题(甘行琼和刘大帅,2015)。

(三) 政府间事权划分改革研究

对于事权划分,国际理论界进展相对缓慢,其原因之一在于欧美财政体制相对稳定,事权划分及协调机制相对规范和法制化。从理论演进来看,Oates(1972)曾提出了著名的“分权定理”:假设不存在外溢性,社会福利最大化的每一层级政府对选民偏好拥有完全信息,且不存在公共产品供给的规模经济,则同中央政府向各个辖区提供任何具体且一致的产出水平相比,由地方政府向其相应辖区提供帕累托有效水平的产出总是更加有效(或至少同样有效)。这个定理建立了有利于事权分权的推论。但正如 Oates(1972)自己所指出的,导出这一结果的理论框架具有极强的限制性,当考虑规模经济、外溢性等问题时,集权就可能更为合宜了。在 Oates(1972)分析基础上,一些学者放松了一些限制性假设或加入了一些

要素,丰富了相关研究。Besley & Coate(2003)放松了集权意味着辖区间统一供给的假设,强调了集权体制中不同地区居民(或议会中的议员代表)间的利益冲突,结果可能出现过度公共支出或公共产品配置不确定性及地区间误配问题。Banzhaf & Chupp(2012)强调了公共产品供给方面的影响,当其他情形不变,随着公共产品的供给函数变得更凸(凹),集权政策相对分权政策产生了更高(更低)福利水平。Besley & Case(1995)认为分权下地方政府之间的标尺竞争有利于选民约束自利政府官员的行为,从而有利于公共服务地区间均等供给。但Boffa et al.(2016)则强调了地区间选民对政府官员绩效的信息异质性对集权的重要作用,因为集权可以得到更大的问责性收益,且只有在中央政府对所有地区提供相同水平公共产品的一致性约束下结果才是福利最大化的。

对应于国际政府间事权划分理论的缓慢演进及国内事权改革的滞后性,国内理论界对政府间事权划分的研究也相对缓慢和滞后得多。近几年中央加快推进了中央和地方财政事权和支出责任划分改革的步伐,国内学术界也开始了对事权划分改革的热议。目前的研究还主要集中于归纳总结事权划分的问题、国际经验总结和政府间事权划分的原则性建议等。

1. 政府间事权划分的问题。现有研究共识是,导因于政府职责或职能界定不清及其在政府间划分的游离性,事权在政府间的划分存在着不清晰、不合理、不规范等问题(倪红日和张亮,2012;吕冰洋,2014;楼继伟,2018):(1)事权划分不清晰表现为事权纵横交叉重叠、“机关化”特征显著、共同事务较多。(2)事权划分不合理表现为事权主体错位。(3)事权划分不规范表现为事权调整缺乏法律法规作支撑。

2. 国际经验总结。代表性研究如楼继伟(2018)选取联邦制国家代表美国、体制转轨国家代表俄罗斯和单一制国家代表日本为考察对象,分析总结了这些国家事权划分改革的基本规则和经验,认为“实体化”、“法制化”是这些国家的有益经验。杨志勇(2016)比较分析了单一制国家和联邦制国家事权划分的差别以及美国事权划分经验教训,认为事权划分的稳定性和确定性至关重要。

3. 政府间事权划分的原则。不同学者基于理论分析和国际经验总结,得出了相似但不尽相同的改革原则。(1)法律规范+受益范围+事权与财权对称+行政效率+分级管理(谢旭人,1995);(2)公共事项的受益范围+信息的复杂性和不对称性+地方的自主性和积极性+实体化+法制化+高阶化(楼继伟,2014;2018);(3)外部性+信息复杂性+激励相容性+统一完整性+法治规范性(财政科研协作课题组,2015)。

(四) 省以下财政体制改革研究进展

1994年分税制改革没有规范省以下财政体制,赋予了各省省级政府对本省财政体制改革的主导权,它们参考中央和省级的分税制体制,糅合已有的财政包干制,对各省财政体制进行了不同程度的分税制改造。2002年所得税分享改革引起中央地方财权财力新的调整,也引致了各省省以下财政体制的新调整。省以下财政体制的变革和复杂多样,产生了诸多新的问题,也吸引了部分学者的关注。

1. 省以下财政体制改革的总体思路。针对1994年分税制改革后的县乡财政困难问题,贾康、白景明(2002)提出了减少政府层级和财政层级,按“一级政权,一级事权,一级财权,一级税基,一级预算,一级产权,一级举债权”思路推进省以下财政体制改革,同时健全自上而下的转移支付,完善以分税制为基础的分级财政。与此类似,高培勇、汪德华(2016)也认为“分事、分税、分管,一级政府一级财政”是分税制的基本要求和灵魂所在,并强调中国财政体制的基本矛盾依然是政府间事权划分制度如何与收入划分制度相适应。而对于事权与财权、财力关系问题,实践和理论界一直存在争议。分税制改革先是提出了事权与财权相结合原则,后又转向事权与财力相匹配原则。对此,杨志勇(2015)认为,事权与财权、财力相匹配的原则应是处理政府间财政关系更合理的选择,可兼顾地方积极性和可支配财力问题。

2. 财政层级管理改革的效果评估。分税制实施之初存在着五级政府层级与复杂的政府事权财权划分难以适应问题,还存在中间层级政府“截留”转移支付资金及乡镇财政困难等问题,因此中国在省以下试行了以财政管理为重心的“省直管县”和“乡财县管”的扁平化改革。一些学者对“省直管县”改革效应进行了实证评估,但结论并不一致。杨龙见、尹恒(2015)发现“省直管县”财政改革提高了县级财力与支出责任匹配度,主要原因是减少了地级市对转移支付的截留。但贾俊雪等(2011)却发现“省直管县”体制创新不利于县级财政自给能力的增强。陈思霞、卢盛峰(2014)和贾俊雪、宁静(2015)发现,“省直管县”改革给予基层政府更大的自主决策权强化了县级政府“重基建、轻民生性公共服务”的支出偏差。但谭之博等(2015)却发现“省直管县”改革有助于缩小城乡收入差距,提高县中学在校生比重,增加社会福利院床位数。Li et al.(2016)发现“省直管县”改革虽然增加了县级政府财政收入和转移支付,但由于弱化了省级政府的监管和协调能力而对县级人均GDP产生显著负向影响,没有改善社会福利。

3. 省以下税收分成改革研究。分税制下一系列税制改革不断凸显了税收分成制度在中国财政体制中的重要地位,也吸引了诸多学者对税收分成问题的关注。周黎

安、吴敏(2015)对分税制改革以来主要税种在省以下各级政府间的税收分成比例变化及影响因素进行了系统研究,发现对企业的控制程度、下辖行政区域的经济发 展不平等程度和工业化程度对省以下各级政府间的税收分成比例具有重要影响。一些学者重点研究了税收分成激励对地方政府行为的影响及经济效应,如土地出让收入和税收分成变化引起地方政府从隐匿到显性化土地收入的行为反应(张清勇 2009),税收分成激励强化了税收征管(吕冰洋等 2016),税收分成上升使得专项转移支出占比居高不下(吕冰洋等 2018),增值税和营业税的分成差异引起二三产业结构变化(谢贞发等 2016),2002 年企业所得税分成下降引致的财政压力促使地方政府从促进工业增长转向城镇化(Han & Kung 2015),增值税分成下降引致的财政压力促使地方政府发展产能过剩行业和高污染行业(席鹏辉等 2017a; 2017b)。

4. 地方主体税种的讨论。伴随着分税制改革的推进,地方财政收入已经形成了共享税为主、专享税为辅的结构。地方主体税种的萎缩,使得地方税体系的重构问题引起了学术界的热议。目前被提出来可作为地方主体税种选项的主要有:零售税(吕冰洋 2014)、消费税(张学诞 2018)、房地产税(国务院发展研究中心和世界银行联合课题组,2014;吕冰洋 2014)等。但这些建议都受到一些学者的质疑。施文泼(2018)对各税种分析后认为它们在不同方面各自存在缺陷,难以担当起地方主体税种的重任。

(五) 转移支付均等化效应研究

伴随着财权财力向上集中的分税制改革,中国存在着明显的纵向财政失衡问题,因此政府间转移支付就成了维持地方财政均等化的重要手段,也吸引了诸多学者对其均等化效应的研究。

早期的大部分研究,无论是基于省级还是县级数据,无论是基于什么研究方法,都发现转移支付实现地区财力均等化的效果有限(曾军平 2000; Tsui 2005; 尹恒等,2007)。虽然王瑞民、陶然(2017)发现一般性转移支付对公共服务的均等化效应在 2005 年以后开始逐渐显著,但专项转移支付则总体上增加了地区公共服务不均等,且转移支付在省级层面的均等化效应并未层层传递到县级层面。而且一些学者发现,转移支付分配更侧重财政供养人口因素,主要效果是“保运转”而非辖区人口公共服务均等化(贾晓俊和岳希明 2012; 王瑞民和陶然 2017)。

一些学者研究了转移支付对地方政府支出结构偏向行为的影响,发现目前的转移支付制度不仅会带来地方财政支出的“粘蝇纸”效应,且未改变“重投资轻民生”的财政支出结构偏向问题,偏离了转移支付基本公共服务均等化目标(付文林和沈坤荣 2012; 缪小林等 2017; 李永

友和张子楠,2017)。在这种支出偏向下,贾晓俊等(2015)认为,指定用途的专项转移支付(包括分类拨款和项目拨款)较不指定用途的一般性转移支付更有效,且用途指定较为宽泛、并按因素法分配资金的专项转移支付(即分类拨款)对基本公共服务均等化政策目标最有效。尹振东、汤玉刚(2016)基于农村义务教育专项补助制度的研究发现,专项转移支付的政策效果取决于分配规则(“扶弱”还是“奖优”)以及经济发展的阶段。

为了改进转移支付公共服务财力均等化效果,一些学者提出了一些改革建议。如孙红玲等(2014)借鉴德国财政平衡方法,提出了按照人均公共服务均等化的“标准人”计算公式进行财政再分配。曾红颖(2012)、伏润民等(2011)以“因素法”为基础,从标准财政收入测算、标准财政支出测算,考虑地区公共服务成本差异(伏润民等,2010)提出了均衡性转移支付制度体系和测算效应。

二、研究评析

现有文献对基本公共服务均等化的财政体制改革问题进行了大量研究,得到了许多有价值的研究成果和指导建议,但总体来看,目前的理论研究还相对滞后于改革实践。从国际财政联邦主义理论演进和国内相关理论研究来看,大部分研究是对改革实践及政策效应的事后分析总结。虽然这受到学术研究规律的影响,但这种滞后性也明显制约了理论对现实改革的指导价值。具体来看,目前研究主要存在以下不足:

1. 已有研究过于强调政府间分权对经济增长和公共服务均等化的效应,相对忽视了政府向市场和社会分权改革的效应,而后者是确定政府职能的重心,也是确定政府间财政关系的基础。

2. 目前试行的“省直管县”和“乡财县管”等政策主要是改革财政管理体制,对应的理论研究也主要从财政管理的角度对这些改革进行认识,而没有从财政体制的本质属性、从事权财权划分的角度来认识财政层级改革,因此没有得出有关财政体制中重要要素(财政层级)改革的有价值建议。

3. 目前关于事权划分的相关研究还主要集中于现状问题、国际借鉴和原则性建议上,定性分析为主,深层次理论分析、深度实证检验、针对性和可操作性建议相对较少,弱化了理论对实践的指导价值。

4. 虽然部分研究已经考虑了税收分成改革对地方政府行为的影响及经济效应,但还有许多政府间财权财力改革需要进行深层次财政激励效应研究。典型事例如,目前关于地方税体系的设计研究,更多的是从地方政府财权财力的安排上考虑,而没有深入考察不同设计对地

方政府行为可能产生的财政激励效应,从而也难以得知它们对基本公共服务均等化所产生的效应。

5. 现有关于基本公共服务均等化的转移支付制度研究更多集中于“切蛋糕的尺度和方法”上,而更深层次、系统的体制机制研究还较为欠缺。而且,现有研究大多从财力均等化角度来考虑转移支付制度设计,但财力均等并不必然带来基本公共服务结果的均等。因此,科学的转移支付制度需要从基本公共服务结果的均等化目标出发,考虑财政激励效应,设计更为科学合理的财政激励制度。

三、研究展望

理论上,财政体制的基本要素包括财政层级、政府间事权划分、政府间收入划分和政府间转移支付制度。其中,财政层级是解决财政体制设计中合理的政府纵向级次问题,它直接影响了后三个要素之间匹配的深度、宽度和难度;事权合理划分是财政体制改革的逻辑起点,收入合理划分属于政府间财政初次分配范畴,而转移支付制度合理构建则属于财政再分配范畴。检验或判断一个体制是否科学合理,主要是在明确政府职能基础上,考量财政体制中各要素的具体设计及其相互间的匹配性、合意性,能否对各层级政府产生积极有效的财政激励,充分发挥有利于目标实现的财政制度效应。基于这一认识及现有研究的不足,本文认为,以基本公共服务均等化为导向的财政体制改革研究,未来值得深入探讨的主要问题有:

1. 如何从政府与市场、政府与社会的关系角度界定基本公共服务政府职能?这既需要研究政府职能界定的一般性规律,也需要对各项基本公共服务进行分项职能界定研究。

2. 如何从财政体制角度认识财政层级问题?哪些因素影响了财政层级的设计?中国最优财政层级是什么?财政层级安排如何兼顾区域多样性特征?省以下财政体制并不是中央-省级财政体制的一个简单复制,而是需要根据省以下各级政府的层级特征和事权财力划分规律,兼顾地区多样性,设计激励相容、科学合理的财政层级。

3. 如何综合考虑受益范围、外部性、规模经济、供给成本、信息差异等因素来确定政府间事权划分的一般性规则?如何按照基本公共服务项目的特征确定相应的政府间事权划分?如何科学组合政府事权中的决策权、支出权、执行权和监督权,建立有利于基本公共服务均等化的事权划分机制?如何确定不同层级政府共同事权的财政分担比例?这些问题既需要从财政激励视角探索出各因素考量的一般性规则,更需要根据各项基本公共服务项目的特征依规则进行有差别的设计安排。

4. 如何在财政激励视角下考虑政府间财力划分安

排?基于中国分税制改革的现状,这里需重点考虑以下几个具体问题:第一,如何科学推进政府间税收分成改革,以促进基本公共服务均等化建设?第二,将增值税地区间分享规则转变为消费地原则是否更有利于实现基本公共服务均等化目标?是否存在其他更好的协调机制?第三,房地产税是否适宜作为地方政府的主体税种?它对地方政府基本公共服务均等化建设的财政激励效应如何?

5. 如何完善有利于基本公共服务均等化建设的政府间财政转移支付制度?首先,需要跳出简单以财力均等化为目标的分析视角,从基本公共服务均等化目标本身出发考虑政府间财政转移支付制度设计。第二,兼顾地方政府行为反应、地区间财政能力差异、基本公共服务供给成本差异等来设计合理的转移支付制度。第三,应完善有利于基本公共服务均等化目标实现的财政转移支付分配规则。

参考文献:

- (1) Banzhaf, H. S., and Chupp, B. A., 2012. "Fiscal Federalism and Interjurisdictional Externalities: New Results and an Application to US Air Pollution", *Journal of Public Economics*, Vol. 96, 449 - 464.
- (2) Besley, T., and Case, A., 1995, "Incumbent Behavior: Vote - Seeking, Tax - Setting, and Yardstick Competition", *American Economic Review*, Vol. 85, 25 - 45.
- (3) Besley, T., and Coate, S., 2003. "Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach", *Journal of Public Economics*, Vol. 87, 2611 - 2637.
- (4) Boffa, F., Piolatto, A., and Ponzetto, G. A. M., 2016, "Political Centralization and Government Accountability", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 131, 381 - 422.
- (5) Cai, H., & Treisman, D., 2006, "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?" *World Politics*, Vol. 58, 505 - 535.
- (6) Cao, Y., Qian, Y., & Weingast, B. R., 1999, "From Federalism, Chinese Style to Privatization, Chinese Style", *Economics of Transition*, Vol. 7, 103 - 131.
- (7) Han, L., and Kung, J. K. S., 2015, "Fiscal incentives and policy choices of local governments: Evidence from China", *Journal of Development Economics*, Vol. 116, 89 - 104.
- (8) Hayek, F. A., 1945, "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, Vol. 35, 519 - 530.
- (9) Jin, H., Qian, Y., and Weingast, B. R., 2005, "Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style", *Journal of Public Economics*, Vol. 89, 1719 - 1742.
- (10) Li, P., Y. Lu and J. Wang, 2016, "Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China", *Journal of Development Economics*, Vol. 123, 18 - 37.
- (11) Montinola, G., Qian, Y., & Weingast, B. R., 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, Vol. 48, 50 - 81.
- (12) Oates, W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- (13) Oates, W. E., 1999, "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, 1120 - 1149.
- (14) Qian, Y., & Weingast, B. R., 1996, "China's Transition to Markets: Market - Preserving Federalism, Chinese Style",

- Journal of Policy Reform*, Vol. 1, 149-185.
- (15) Tiebout, C. M., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures" *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 416-424.
 - (16) Tsui K., 2005, "Local Tax System Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 33, 173-196.
 - (17) Weingast, B. R., 1995, "The Economic Role of Political Institutions: Market - Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, 1-31.
 - (18) Weingast, B. R., 2009, "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, 279-293.
 - (19) Xu, C., 2011, "The fundamental institutions of China's reforms and development", *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, 1076-1151.
 - (20) Young J. M. 2000, *Inclusion and Democracy*, New York: Oxford University Press.
 - (21) 财政科研协作课题组《加快构建事权与支出责任相适应的财政体制——基于山东、吉林、焦作、龙岩的分析与思考》,《公共财政研究》2015年第2期。
 - (22) 曾红颖《我国基本公共服务均等化标准体系及转移支付效果评价》,《经济研究》2012年第6期。
 - (23) 曾军平《政府间转移支付制度的财政平衡效应研究》,《经济研究》2000年第6期。
 - (24) 陈斌开、张鹏飞、杨汝岱《政府教育投入、人力资本投资与中国城乡收入差距》,《管理世界》2010年第1期。
 - (25) 陈思霞、卢盛峰《分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验》,《经济学(季刊)》2014年第13卷第4期。
 - (26) 伏润民、常斌、缪小林《我国地区间公共事业发展成本差异评价研究》,《经济研究》2010年第4期。
 - (27) 伏润民、王卫昆、常斌、缪小林《我国规范的省对县(市)均衡性转移支付制度研究》,《经济学(季刊)》2011年第11卷第1期。
 - (28) 付文林、沈坤荣《均等化转移支付与地方财政支出结构》,《经济研究》2012年第5期。
 - (29) 傅勇、张晏《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》2007年第3期。
 - (30) 甘行琼、刘大帅《论户籍制度、公共服务均等化与财政体制改革》,《财政研究》2015年第3期。
 - (31) 高培勇、汪德华《本轮财税体制改革进程评估:2013.11-2016.10(下)》,《财贸经济》2016年第12期。
 - (32) 国务院发展研究中心和世界银行联合课题组《中国:推进高效、包容、可持续的城镇化》,《管理世界》2014年第4期。
 - (33) 贾俊雪、郭庆旺、宁静《财政分权、政府治理结构与县级财政解困》,《管理世界》2011年第1期。
 - (34) 贾俊雪、宁静《纵向财政治理结构与地方政府职能优化——基于省直管县财政体制改革的拟自然实验分析》,《管理世界》2015年第1期。
 - (35) 贾康、白景明《县乡财政解困与财政体制创新》,《经济研究》2002年第2期。
 - (36) 贾晓俊、岳希明《我国均衡性转移支付资金分配机制研究》,《经济研究》2012年第1期。
 - (37) 贾晓俊、岳希明、王怡璞《分类拨款、地方政府支出与基本公共服务均等化——兼谈我国转移支付制度改革》,《财贸经济》2015年第4期。
 - (38) 李永友、张子楠《转移支付提高了政府社会性公共品供给激励吗?》,《经济研究》2017年第1期。
 - (39) 楼继伟《推进各级政府事权规范化法律化》,《中国财政》2014年第24期。
 - (40) 楼继伟《深化事权与支出责任改革,推进国家治理体系和治理能力现代化》,《财政研究》2018年第1期。
 - (41) 吕冰洋《中国政府间财政关系构建:寓分权于集权之中》,《人大国发院系列报告》2014年第32期。
 - (42) 吕冰洋、马光荣、毛捷《分税与税率:从政府到企业》,《经济研究》2016年第7期。
 - (43) 吕冰洋、毛捷、马光荣《分税与转移支付:专项转移支付为什么越来越多》,《管理世界》2018年第4期。
 - (44) 缪小林、王婷、高跃光《转移支付对城乡公共服务差距的影响——不同经济赶超省份的分组比较》,《经济研究》2017年第2期。
 - (45) 倪红日、张亮《基本公共服务均等化与财政管理体制改革研究》,《管理世界》2012年第9期。
 - (46) 乔宝云、范剑勇、冯兴元《中国的财政分权与小学义务教育》,《中国社会科学》2005年第6期。
 - (47) 施文波《地方税的理想与现实》,《财政科学》2018年第4期。
 - (48) 孙红玲、唐未兵、沈裕谋《论人的城镇化与人均公共服务均等化》,《中国工业经济》2014年第5期。
 - (49) 谭之博、周黎安、赵岳《省管县改革、财政分权与民生——基于“倍差法”的估计》,《经济学(季刊)》2015年第14卷第3期。
 - (50) 陶然、王瑞民、陶勇《城市化与土地-户籍-公共财政体制联动改革》,《人大国发院系列报告》2013年第1期。
 - (51) 王瑞民、陶然《中国财政转移支付的均等化效应:基于县级数据的评估》,《世界经济》2017年第12期。
 - (52) 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》,《经济研究》2007年第1期。
 - (53) 席鹏辉、梁若冰、谢贞发《税收分成调整、财政压力与工业污染》,《世界经济》2017年第10期。
 - (54) 席鹏辉、梁若冰、谢贞发、苏国灿《财政压力、产能过剩与供给侧改革》,《经济研究》2017年第9期。
 - (55) 谢旭人《关于中央与地方事权划分若干问题的思考》,《财政研究》1995年第1期。
 - (56) 谢贞发、席鹏辉、黄思明《中国式税收分成激励的产业效应——基于省以下增值税、营业税分成改革实践的研究》,《财贸经济》2016年第6期。
 - (57) 谢贞发、张玮《中国财政分权与经济增长——一个荟萃回归分析》,《经济学(季刊)》2015年第14卷第2期。
 - (58) 杨龙见、尹恒《县级政府财力与支出责任:来自财政层级的视角》,《金融研究》2015年第4期。
 - (59) 杨其静、聂辉华《保护市场的联邦主义及其批判:基于文献的一个思考》,《经济研究》2008年第3期。
 - (60) 杨志勇《分税制改革中的中央和地方事权划分研究》,《经济社会体制比较》2015年第2期。
 - (61) 杨志勇《中央和地方事权划分思路的转变:历史与比较的视角》,《财政研究》2016年第9期。
 - (62) 尹恒、康琳琳、王丽娟《政府间转移支付的财力均等化效应——基于中国县级数据的研究》,《管理世界》2007年第1期。
 - (63) 尹恒、朱虹《县级财政生产性支出偏向研究》,《中国社会科学》2011年第1期。
 - (64) 尹振东、汤玉刚《专项转移支付与地方财政支出行为——以农村义务教育补助为例》,《经济研究》2016年第4期。
 - (65) 张清勇《纵向财政竞争、讨价还价与中央-地方的土地收入分成——对20世纪80年代以来土地收入的考察》,《制度经济学研究》2009年第4期。
 - (66) 张学凯《关于消费税作为省级政府主体税种的探讨》,《财政科学》2018年第4期。
 - (67) 周黎安《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期。
 - (68) 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。
 - (69) 周黎安、吴敏《省以下多级政府间的税收分成:特征事实与解释》,《金融研究》2015年第10期。

(责任编辑:清 菡)

On the Reform of Fiscal System to Promote Equal Access to Basic Public Services: Literature Review and Future Directions

Xie Zhenfa

Abstract: Promoting equal access to basic public services is an important task in China's new era, and the scientific fiscal system is an important institutional guarantee for achieving the task. This article reviews the literature on the reform of Chinese fiscal system since the reform and opening-up in 1978, especially after the tax-sharing reform in 1994, according to the rules of academic history and the reform process, and basing on the perspective of promoting equal access to basic public services. The article reviews comprehensively and systematically the literature on the following topics: the theoretical evolution of international fiscal federalism and the development of Chinese fiscal federalism, the negative effects of fiscal decentralization reform, the division of government responsibilities, the reform of fiscal system below the provincial level, and the equalization effect of fiscal transfer payment system. Then the article summarizes some shortcomings of the existing research, and proposes some main problems worth studying in the future focusing on the four basic elements of the fiscal system (financial hierarchy, intergovernmental division of responsibilities, intergovernmental revenue division and intergovernmental transfer payment system) and basing on the equalization of basic public services.

Key words: equalization of basic public services; fiscal system; review and directions

(上接第 26 页)

Aging Industry Structure Upgrading and Economic Growth: A Reconsideration of How to Reduce Regional Income Gap

Zhang Peng & Zhang Lei

Abstract: Based on the theoretical analysis of the relationship between population aging and economic growth, this paper found that the process of industry structure upgrading can mitigate the negative impact of population aging on economic growth by using provincial panel data from 1997 to 2016. First, the aging of the population has a negative impact on economic growth, especially the increase of the aging rate of the city; Secondly, after adding the cross term of population aging and industry structure upgrading index, it can be seen that promoting industry structure upgrading can alleviate the negative impact of population aging on economic growth to some extent. Third, the aging of the population has aggravated the income gap between regions. However, by promoting the process of industry structure upgrading, we can attract the backflow of labor force, accelerate the economic growth of backward regions and reduce the income gap between regions. Finally, this paper puts forward some policy suggestions, such as increasing investment in human capital such as education and on-the-job training, continuously promoting match human capital and the direction of industrial structure upgrading, and accelerating industrial transfer to realize the complementary gradient mode of industrial structure between regions.

Key words: population aging; industry structure upgrading; economic growth; regional gap